Québec

LE PLAN QUINQUENNAL D'ÉQUIPEMENTS DES UNIVERSITÉS POUR LA PÉRIODE 1986-1991

Avis du Conseil des universités au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science

Code: 2301-0049

Gouvernement du Québec

Dépôt légal: troisième trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
Avis no 86.1
ISSN - 0709-3985
ISBN - 2-550-16705-8

TABLE DES MATIERES

1. Introduction 1

2. Rappel des plans précédents 2

2.1 Le plan quinquennal 1984-1989 2
2.2 Le plan quinquennal 1985-1990 3

3. Principales caractéristiques du plan quinquennal 1986-1991 3

3.1 Projet en parachèvement 4
3.2 Initiative nouvelle 4
3.3 Enveloppes annuelles 5
3.4 Enveloppes spécifiques 6

4. Position du Conseil sur la politique gouvernementale de financement des immobilisations universitaires 6

4.1 La problématique des espaces 7
4.2 La problématique de l'entretien, de l'amélioration et des réaménagements des édifices existants 10
4.3 La problématique de renouvellement et d'acquisition d'équipements mobiliers 13

5. Conclusion et recommandation 16

ANNEXE STATISTIQUE

1. Introduction

Le 19 juin 1986, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science demandait au Conseil des universités de rendre un avis sur un document d'encadrement du plan quinquennal d'équipements des universités pour la période 1986-1991. Ce document ministériel qui présente les principales orientations de la politique de financement des équipements universitaires pour les cinq prochaines années, servira de guide pour l'élaboration du prochain cadre de référence et du plan quinquennal 1986-1991.

Dans sa demande d'Avis, le ministre annonce que les universités devront faire face, encore une fois, à des compressions budgétaires au chapitre de leurs investissements. Ces compressions, les plus sévères dans l'histoire du financement normalisé des investissements universitaires, se résument de la façon suivante:

1° Les enveloppes annuelles servant pour l'entretien, la rénovation et les réaménagements des immeubles existant et pour le remplacement et l'acquisition des biens mobiliers seront gelées pour les cinq prochaines années;

2° pour la période 1986-1991, les projets de construction ou d'acquisition d'espaces approuvés dans les derniers plans d'investissement seront maintenus, mais avec un calendrier de réalisation échelonné sur une plus longue période;

3° pratiquement aucune initiative nouvelle en termes d'ajout d'espaces ou de rénovation majeure n'est prévue dans le plan d'investissements 1986-1991;

4° les enveloppes supplémentaires accordées dans les plans antérieurs pour permettre l'acquisition de micro-ordinateurs et d'équipements scientifiques dans les domaines prioritaires, seront coupées de près de 7M$.

Le présent projet d'Avis s'emploiera à dénoncer avec vigueur ce niveau de compressions sans précédent dans les dépenses d'investissements universitaires. Après un bref rappel des principales mesures des deux derniers plans quinquennaux, ce document trace les principales caractéristiques du plan proposé pour 1986-1991. Il livre ensuite les réactions du Conseil concernant la politique de financement des investissements universitaires et il présente la recommandation découlant de cette position.

2. Rappel des plans précédents

2.1 Le plan quinquennal 1984-1989

C'est à partir de ce plan que la politique de financement des investissements universitaires a changé de façon importante. En effet, c'est en 1984-85 que le gouvernement décidait pour la première fois de ramener la croissance annuelle de ses dépenses reliées au Service de la dette à un niveau à peu près équivalent à celui de l'inflation. Cette décision qui résultait d'une analyse de la capacité de payer du gouvernement et de l'évolution projetée de son Service de la dette, réduisait d'environ 30M$ l'enveloppe normalement consacrée aux investissements universitaires dans son programme triennal d'immobilisations pour la période 1984-1987.

Par ailleurs, cette coupure risquait de remettre en cause l'ensemble du cadre normatif servant depuis 1975 à établir les plans d'investissements des universités, puisque le ministère ne disposait pas

des ressources nécessaires pour réaliser les projets de construction ou d'acquisition d'espaces largement justifiés par ses propres normes. C'est essentiellement pour éviter cette situation que le ministère introduisait dans le plan d'investissements universitaires 1984-89, la règle limitant l'augmentation des enveloppes annuelles à 2,5% par année pour la durée du plan.

2.2 Le plan quinquennal 1985-1990

Avec le plan quinquennal 1985-1990, le ministère impose la même limite à l'augmentation des enveloppes annuelles, si bien qu'elle s'applique maintenant pour une période de six ans, soit jusqu'en 1990-91. Considéré à l'origine comme une mesure transitoire pour permettre de solutionner les problèmes aigus de manque d'espaces du réseau universitaire, cette limitation de la croissance des enveloppes annuelles présente à partir de ce moment un caractère de plus en plus permanent et récurrent qui risque de servir désormais de norme générale à la politique de financement des investissements universitaires.

En contrepartie cependant, ces compressions sont quelque peu compensées par des enveloppes additionnelles devant servir à l'achat de micro-ordinateurs et d'équipements scientifiques dans les domaines prioritaires. Etalées sur les trois premières années du plan 1985-1990, ces enveloppes spécifiques représentent près de 20M$ soit 8,2M$ pour l'achat de micro-ordinateurs et 10M$ pour l'acquisition d'équipements scientifiques, dont la moitié est réservée aux quarante équipes de recherche reliées au programme d'Actions structurantes.

3. Principales caractéristiques du plan quinquennal 1986-1991

Le tableau 1, en annexe, résume la participation financière du gouvernement à la réalisation du plan quinquennal d'équipements des

universités pour la période 1986-1991. Globalement, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science prévoit contribuer 325M$ aux investissements universitaires dont 312M$ pour les cinq prochaines années et 13M$ pour les années antérieures. Les trois quarts environ du 312M$ servent à financer les enveloppes annuelles, le reste devant permettre l'accroissement du parc immobilier des universités.

3.1 Projets en parachèvement

Le plan d'investissements 1986-1991 maintient tous les projets de construction ou d'acquisition d'espaces qui ont été approuvés dans les plans précédents. Certains de ces projets ont cependant été réechelonnés sur une plus longue période avec un étalement plus long des déboursés. Ces projets qui sont considérés en parachèvement permettront d'ajouter 64 000 mètres carrés d'espaces additionnels au parc immobilier actuel des universités. Cet accroissement important de stock immobilier des universités reflète l'expansion étonnante qu'elles ont connu au cours des récentes années, et cela à la différence des réseaux d'enseignement primaire, secondaire et collégial. D'ailleurs, la plupart de ces projets d'investissements, notamment ceux de l'UQAM et de Concordia étaient justifiés depuis longtemps déjà par les normes du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science.

3.2 Initiative nouvelle

Outre les projets en parachèvement, le plan d'investissement prévoit habituellement des initiatives nouvelles qui correspondent à des besoins nouveaux qui se sont ajoutés dans le courant de l'année. Initialement, compte tenu du contexte budgétaire difficile du gouvernement, le Conseil du trésor avait pris la décision de ne pas introduire d'initiative nouvelle dans le plan quinquennal 1986-1991.

Mais, suite à un besoin urgent du Centre de recherche en océanographie de l'INRS, il a consenti à ajouter au plan quinquennal 1986-1991, un projet de construction d'environ 500 mètres carrés. Cette construction évaluée environ à 800 000$ sera réalisée en 1986-87 pour relocaliser le laboratoire de recherche en aquiculture situé à Pointe-aux-Pères sur un quai qui doit être démoli prochainement.

3.3 Enveloppes annuelles

En ce qui concerne les trois enveloppes annuelles pour les réaménagements, la rénovation et l'entretien des immeubles, le remplacement et l'acquisition des équipements mobiliers, le Conseil du trésor a décidé de ne pas les indexer pour les cinq prochaines années. Cette directive de geler les enveloppes annuelles, qui s'applique au réseau universitaire à compter de 1986-1987, est la même que le gouvernement applique aux autres réseaux d'enseignement. Cette mesure cependant n'a pas la même signification au niveau universitaire, qui contrairement aux autres réseaux, a connu une très forte expansion au cours des récentes années. Par ailleurs, en ce qui concerne les universités, cette compression au niveau des enveloppes annuelles s'ajoute de façon cumulative à celles subies successivement en 1984-85 et en 1985-86.

Le tableau 2, en annexe, montre l'ampleur des compressions subies par les universités au niveau de leurs enveloppes annuelles entre 1982-83 et 1990-91. Globalement durant cette période, le gouvernement aura comprimé de 186M$ à 222M$ l'enveloppe des investissements des universités. Ce tableau montre que la politique de financement des investissements appliquée aux universités depuis 1982-83 revient en définitive à faire payer à ces dernières par voie de prélèvement, non seulement les montants nécessaires pour financer des ajouts

d'espaces liés à la croissance du réseau universitaire (80M$ en construction et en acquisition d'espaces dans le plan 1986-1991), mais aussi les enveloppes spécifiques accordées par le gouvernement depuis 1984-85 (20M$) soit pour l'achat de micro-ordinateurs, soit pour l'acquisition d'équipements scientifiques. Ainsi, non seulement le gouvernement donne-t-il d'une main ce qu'il retire de l'autre, mais en plus ce qu'il donne est presque deux fois moindre que ce qu'il retire.

3.4 Enveloppes spécifiques

Les deux enveloppes additionnelles accordées dans les plans quinquennaux 1984-1989 et 1985-1990 pour l'achat de micro-ordinateurs et pour l'acquisition d'équipements scientifiques dans les domaines prioritaires ont également été révisées dans le cadre du plan quinquennal 1986-1991. En effet, l'enveloppe de 15M$ accordée pour l'acquisition d'équipements scientifiques reliés au virage technologique est réduit à 12,6M$ et elle est maintenant reportée sur cinq ans au lieu de trois ans comme c'était prévu initialement. D'autre part, l'enveloppe spéciale accordée l'an dernier pour l'achat de micro-ordinateurs est réduite de 8,4M$ à 4,2M$, soit de la moitié.

En somme, toutes ces mesures qui sont annoncées dans le document d'encadrement du plan quinquennal d'équipements des universités pour la période 1986-1991, représentent une compression budgétaire très importante, la plus sévère dans l'histoire récente du financement des investissements universitaires.

4. Position du Conseil sur la politique gouvernementale de financement des immobilisations universitaires

Dans ses avis précédents sur les plans quinquennaux d'investissements universitaires, le Conseil des universités a, à plusieurs re-

prises, dénoncé l'insuffisance du financement des universités au chapitre de leurs investissements. Depuis plusieurs années, le Conseil s'inquiète des problèmes de pénurie d'espace, de vétusté et de manque d'entretien des édifices, de non-renouvellement des équipements mobiliers et de désuétude des équipements scientifiques.

4.1 La problématique des espaces

En ce qui concerne les espaces, depuis longtemps le Conseil des universités demande au gouvernement de réviser sa politique d'autorisation de construction ou d'acquisition d'espaces dans le milieu universitaire. C'est en effet cette politique très conservatrice d'ajout d'espaces, qui explique pour une bonne part, l'acuité des problèmes d'espaces qui confrontent actuellement l'ensemble des universités à des degrés divers. Cette politique entraîne pour les universités de la région de Montréal, des frais considérables de location afin de tenter de solutionner temporairement ces problèmes d'espaces. A ce jour, la politique de location du ministère a coûté aux contribuables plus de 150M$ en 10 ans et coûte encore actuellement 25M$ par année. Il est évident que si de pareilles sommes avaient été investies dans des espaces en propriété, l'acuité du problème actuel serait grandement diminuée.

Le tableau 3 en annexe, montre que les espaces en propriété par étudiant ont constamment diminués depuis 1976-77. Ces espaces en propriété des universités qui représentaient 9,1 mètres carrés par étudiant en 1976-77 ne s'élèvent plus qu'à 7,4 mètres carrés actuellement, soit presque 20% de moins par étudiant. Comparés aux espaces normalisés qui sont restés au même niveau depuis 1976-77, soit 9,3 mètres carrés par étudiant équivalent à temps complet, les espaces en propriété accusent actuellement un écart de 20% par rapport à une norme déjà très conservatrice.

En effet, il faut se rappeler que pour tenir compte de la rareté des ressources financières disponibles, le ministère a déjà réduit de 10% environ les espaces normalisés de 1976-77 dans le but de se rapprocher des normes ontariennes de 1971. Initialement, les normes proposées par le Comité mixte ministère-universités accordait en moyenne 10,5 mètres carrés par étudiant équivalent en 1976-77. Lorsqu'appliquées au Québec, les normes ontariennes de 12,1 mètres carrés par étudiant à temps complet, de 2,2 mètres carrés par étudiant à temps partiel et de 1,1 mètre carré par étudiant de la session d'été, conduisait à une moyenne de 9,4 mètres carrés par étudiant[1].

En appliquant encore aujourd'hui les normes d'espaces ontariennes de 1971, on obtient une moyenne approximative de 9,3 mètres carrés laquelle correspond grosso modo aux espaces normalisés par étudiant de 1985-86[2]. Ainsi, avec en moyenne 7,5 mètres carrés d'espaces en propriété par étudiant, les universités québécoises se retrouvent actuellement avec un déficit flagrant d'espaces en propriété. Ce déficit est d'autant plus grave qu'il découle d'une comparaison faite avec une norme conservatrice qui sous-estime au départ de 10% les besoins des universités québécoises. Par ailleurs, ce déficit s'est creusé graduellement au cours dix dernières années, soit depuis l'application du cadre normatif actuel concernant les investissements universitaires.

---

1. Cadre relatif à l'application de la politique du ministère de l'Education en matière d'investissements universitaires pour la période 1978-1983.

2. (106 000 EETC x 12,2m^2 + 44 000 EETC x 2,2m^2) - 150 000 EETC = 9,3m^2.

Déjà en 1978-79, lors de la préparation du plan quinquennal 1978-1983, le ministère avait adopté une attitude de grande prudence dans l'attribution d'espaces additionnels aux universités. A cette époque, le ministère prévoyait une augmentation de clientèles jusqu'en 1981 puis une diminution par la suite pour atteindre le point le plus bas vers 1996. Selon cette prévision qui s'avère aujourd'hui très pessimiste, les clientèles devaient atteindre un plafond de 112 000 étudiants en 1981, puis diminuer par la suite, jusqu'en 1991 pour atteindre un plancher de 90 000 étudiants. Même si depuis ce temps les prévisions de clientèles pour fin d'investissements ont été révisées à la hausse à chaque année, elles ont toujours conservé un ton très conservateur. Le ministère voulait ainsi éviter à tout prix le sur-équipement au niveau universitaire, comme cela s'était déjà produit à d'autres niveaux d'enseignement.

Pour sa part, le Conseil des universités a toujours jugé excessive l'attitude du ministère en ce qui concerne les investissements universitaires. Bien sûr le Conseil est d'avis qu'il faut être prudent en matière d'investissement et qu'il faut minimiser les risques de surabondance d'espaces et d'équipements dans les universités. Par contre, il est clair qu'un excès de prudence en matière d'investissements risque de mener à une situation de sous-équipement chronique de notre système universitaire. Cette situation serait aussi mauvaise sur le plan social et économique que la situation de surabondance que le ministère cherche tant à éviter.

D'ailleurs, le Conseil comprend mal pourquoi le ministère tient à utiliser comme taux d'accès à l'université pour ses projections à long terme, celui des années antérieures, puisque le Québec s'est toujours fixé comme objectif depuis le rapport Parent d'atteindre un taux d'accès équivalent à celui qui prévaut en Amérique du Nord. Nous somme encore très loin de ce taux, et l'atteinte de cet objec-

tif exigerait des espaces en propriété d'au moins 30% supérieurs aux espaces actuels. Bien sûr, l'atteinte de cet objectif peut demander encore 10 à 15 ans d'effort soutenu, mais ce serait là une norme beaucoup plus conforme à nos objectifs.

Par ailleurs, cette prudence exagérée en matière d'acquisition d'espaces a eu aussi d'autres impacts, notamment dans les budgets de location qui relèvent du budget de fonctionnement. En 1976-77 pour combler leurs besoins, les universités du Québec louaient des locaux pour une somme d'environ 10M$. Dix ans plus tard, les budgets de location s'élèvent à 25M$. Déjà en 1978-79, le ministère était conscient que sa politique d'investissements dans les universités obligerait les universités à recourir davantage aux locations d'espaces. Comme ces nouvelles locations sont financées depuis quelques années par des prélèvements dans l'enveloppe globale de fonctionnement, c'est l'ensemble des universités qui défraie maintenant l'excès de prudence du gouvernement en matière d'investissements universitaires.

4.2 La problématique de l'entretien, de l'amélioration et des réaménagements des édifices existants

Les universités doivent compter sur une certaine stabilité des ressources pour entretenir convenablement leurs édifices, pour les rénover au besoin dans le but d'améliorer ou prolonger leur vie utile et pour les transformer en certaines occasions en raison principalement des modifications dans la composition des clientèles étudiantes. C'est pour cette raison que le ministère alloue aux universités annuellement un financement de base établi selon une formule simple et stable pour permettre l'entretien, la rénovation et les améliorations de leurs biens immobiliers. Ce financement est donc récurrent et permet ainsi aux établissements de mieux planifier leurs différents travaux d'entretien, de réparation et de réaménagement de leurs édifices.

Le calcul de cette enveloppe annuelle consiste d'abord à établir la valeur de remplacement des édifices en multipliant la surface brute des espaces normalisés[1] par un coût de reconstruction, puis à déprécier cette valeur par un taux d'amortissement de 1% par année en tenant compte également d'un facteur de correction pour la vétusté des édifices. Le tableau 4 en annexe montre que cette enveloppe s'est manifestement détériorée au cours des cinq dernières années. En effet, l'enveloppe disponible pour l'entretien, la rénovation et les réaménagements des édifices universitaires est passée de 14,2M$ en 1982-83 à 14,5M$ en 1986-87, ce qui correspond à une baisse de 15% environ autant par mètre carré brut normalisé que par EETC. Cette baisse est d'autant plus importante qu'elle ne tient pas compte de la croissance des coûts de construction durant cette période.

En ce qui concerne cette enveloppe, le Conseil a déjà exprimé son désaccord au sujet du taux d'amortissement de 1% utilisé dans les calculs. Le Conseil considère que le fait d'utiliser un taux d'amortissement aussi bas, qui revient en définitive à déprécier un immeuble sur 100 ans, ne permet même pas de réparer et d'entretenir convenablement les édifices universitaires. Le gouvernement lui-même juge qu'il ne serait pas en mesure d'entretenir, de rénover et de transformer ses propres immeubles avec un taux de dépréciation aussi bas. En effet, la Société immobilière du Québec considère que la durée de vie d'un édifice varie normalement entre 50 et 60 ans, ce qui correspond à un taux d'amortissement de 1,7% à 2% par année.

---

1. Les espaces normalisés sont divisés en dix catégories, soit salles de cours, laboratoires, bureaux, bibliothèques, etc. Pour chacune de ces catégories, les espaces normalisés sont obtenus en multipliant une norme d'espaces par une unité de mesure qui peut varier d'une catégorie à l'autre. Ces espaces sont établis d'abord en superficie nette, puis convertis ensuite en surface brute par un facteur de 0,68.

Pour sa part, le Conseil des universités a déjà recommandé d'utiliser un taux d'amortissement plus réaliste, soit entre 2% et 2,5%, pour correspondre à une vie utile de 40 à 50 ans. Ce taux revient grosso modo à ce qui avait été recommandé par le comité mixte ministère-universités lors de la révision des normes d'espace en 1976. Ce comité, formé de représentants techniques du ministère et des universités, estimait que les besoins en réaménagement étaient aussi importants que ceux pour l'entretien et la rénovation des édifices. C'est pourquoi il recommandait l'utilisation de deux formules; soit une pour l'entretien et la rénovation et l'autre pour les réaménagements découlant des modifications dans la composition des clientèles et des divers changements dus notamment à l'évolution de la technologie et aux politiques gouvernementales concernant les personnes handicapées, la santé, la sécurité au travail et l'économie d'énergie, etc. Ces deux formules, par la suite rejetées par le ministère, équivalaient en moyenne à l'utilisation d'un taux d'amortissement de 2,3%.

Le Conseil des universités estime que l'enveloppe pour l'entretien, la rénovation et les réaménagements des immeubles est nettement insuffisante; car en plus d'être déjà sous-évaluée par la méthode de calcul, cette enveloppe s'est constamment détériorée au cours des dernières années, par suite des compressions exercées par le Conseil du trésor. Les effets concrets de ces compressions commencent seulement à se manifester sur nos campus universitaires. En effet, la plupart des universités ont réussi à s'en tirer jusqu'à maintenant en retardant d'année en année plusieurs travaux d'entretien et de réparations. Cependant, à force de retarder ainsi l'entretien et la réparation des édifices, il finissent par devenir désuets et complètement inutilisables. Cette situation est actuellement rare mais elle risque d'être beaucoup plus fréquente au cours des prochaines années.

La détérioration de l'enveloppe consacrée à l'entretien, à la rénovation et aux réaménagements des immeubles peut être observée au tableau 4. La décroissance observée depuis 1984-85 est un résultat

immédiat de la politique de limitation de la croissance de l'ensemble des enveloppes annuelles. Ayant été limitée à 2,5% sans égard aux augmentations de clientèle, il en est résulté une décroissance de cette enveloppe. Même si cette décroissance est quelque peu théorique étant donné la possibilité de transfert entre les diverses enveloppes annuelles, elle n'en reste pas moins révélatrice des difficultés que pose la politique actuelle du ministère dans un contexte de croissance soutenue des clientèles universitaires.

4.3 La problématique de renouvellement et d'acquisition d'équipements mobiliers

Deux enveloppes annuelles permettent aux universités d'acquérir des équipements mobiliers, une première pour assurer le remplacement des équipements existants et la seconde pour l'acquisition de nouveaux équipements par suite de l'augmentation des clientèles étudiantes. Ensemble, ces deux enveloppes annuelles sont passées de 21,5M$ en 1982-83 à 26,5M$ en 1986-87 si l'on tient compte bien sûr des sous-indexations et des divers prélèvements. Le tableau 5 en annexe montre que les budgets d'acquisition d'équipements par étudiant équivalent à temps complet ont légèrement augmenté passant de 158$ en 1982-83 à 167$ en 1986-87. Ramenée en termes réels cependant, cette évolution représente une baisse puisque l'inflation au cours de ces années, en particulier pour les équipements scientifiques de pointe, a franchi des pas beaucoup plus importants.

La formule utilisée pour déterminer l'enveloppe servant au renouvellement des équipements consiste à estimer la valeur des équipements mobiliers en multipliant les espaces nets normalisés par un coût normalisé des équipements mobiliers au mètre carré en distinguant deux catégories d'espaces, les espaces spécialisés ou de laboratoire et les autres espaces. Puis la valeur normalisée de remplacement de ces équipements est multipliée par un taux d'amortissement qui correspond à une durée de vie de 10 ans pour les équipements de laboratoires et de 15 ans pour les autres équipements.

Selon le Conseil cependant, le taux d'amortissement ne correspond pas toujours à la réalité universitaire, notamment pour les équipements de laboratoires dont la durée de vie se situe plutôt aux alentours de 5 ans. Ce facteur à lui seul contribue à sous-estimer de façon importante les besoins des universités en matière de renouvellement des équipements mobiliers.

La seconde enveloppe qui sert à combler les besoins d'acquisition d'équipements découlant de l'augmentation des étudiants, est établie en appliquant le taux de croissance des clientèles à la valeur normalisée des équipements. Pour les calculs de l'enveloppe 1986-87 par exemple, le ministère utilise le taux moyen des variations de clientèles des trois années précédentes, soit entre 1982-83 et 1985-86. Il s'en suit donc un décalage entre le moment où les clientèles retenues pour fin de financement des équipements mobiliers sont présentes à l'université et le moment où elles sont financée en réalité. Cette méthode était auparavant utilisée aussi pour le calcul des subventions de fonctionnement. Le décalage qu'elle entraînait avait causé de sérieux problèmes aux universités, et dans ce cas, elle avait été abandonnée. Le Conseil estime qu'il serait souhaitable de faire de même dans le cas présent, puisque les délais de financement sont susceptibles de causer les mêmes difficultés au niveau des investissements.

Bien que déjà insuffisantes, les enveloppes annuelles ont subi dernièrement des compressions et des prélèvements importants. Le tableau 5 montre que le fait de limiter la croissance de ces enveloppes, a réduit considérablement les budgets d'acquisition d'équipements mobiliers, soit de 4,3M$ en 1984-85, de 8,3M$ en 1985-86 et de 11,2M$ en 1986-87. Au total donc, ces compressions cumulatives représentent plus de 20M$ de réduction pour une période de trois ans seulement.

Parallèlement, à ces réductions, le gouvernement a cependant consenti, pour la même période, des budgets spéciaux pour l'acquisition

d'équipements scientifiques et de micro-ordinateurs. Au total, ces budgets spéciaux d'équipements représentent environ 20M$ additionnels dont 25% sont consacrés aux équipes de recherche du programme d'Action structurante, 25% aux nouveaux programmes d'étude, 25% aux achats de micro-ordinateurs et le reste, soit environ le quart du budget additionnel, est disponible pour le renouvellement des équipements scientifiques. Ce montant est cependant nettement insuffisant pour combler les besoins de renouvellement des équipements scientifiques.

Comme le Conseil l'a déjà signalé dans ses avis antérieurs sur les investissements, ces besoins nécessitent des montants beaucoup plus importants, soit plusieurs dizaines de millions de dollars pour permettre aux universités de renouveler leurs équipements scientifiques d'une façon convenable. L'an dernier, le Conseil avait estimé à 90M$ environ les besoins de renouvellement des équipements scientifiques du réseau universitaire. Cette estimation n'est pas exagérée, si l'on considère qu'en génie par exemple, selon l'étude sectorielle du Conseil, le coût du renouvellement des équipements spécialisés s'élève à 38M$ pour l'enseignement au premier cycle, et si l'on se rappelle qu'une vingtaine de Cegeps ont obtenu récemment du fédéral par l'entremise de la Caisse d'Accroissement des Compétences professionnelles, un montant de 37M$ pour acquérir des équipements à la fine pointe de la technologie dans les domaines de la robotique, de l'aérotechnique et de la conception et fabrication assistées par ordinateur (CAO-FAO).

Dans le contexte actuel où les prélèvements et les compressions affectent de plus en plus lourdement les enveloppes annuelles d'acquisition des équipements, le Conseil des universités estime que les universités québécoises pourront difficilement résoudre leurs problèmes de renouvellement d'équipements scientifiques. Il faudrait une intervention énergique du gouvernement pour rattraper les retards acumulés au cours des récentes années au chapitre de la modernisation des équipements universitaires, et pour atteindre le degré

de modernisation des collèges québécois et des universités ontariennes. Ces dernières disposaient déjà en 1983-84 et en 1984-85, d'un budget d'acquisition de mobiliers et d'équipements supérieur à celui des universités québécoises.

D'ailleurs, le tableau 6 en annexe montre que les universités du Québec sont au chapitre des budgets d'équipements les moins bien pourvues de tout le Canada, exception faite des provinces maritimes. Par rapport à l'Ontario par exemple, la situation des universités québécoises s'est détériorée nettement depuis 1984-85, car les budgets d'acquisition d'équipements ont diminué au Québec, alors qu'ils ont augmenté considérablement en Ontario. En Ontario, le gouvernement vient par surcroît d'ajouter un budget spécial d'équipements de 15M$ en 1986-87; tandis qu'au Québec, le gouvernement annonce un gel pour les cinq prochaines années des enveloppes annuelles servant entre autres à l'achat d'équipements.

5. Conclusion et recommandation

Avant de se prononcer sur le plan d'investissements 1986-1991, le Conseil des universités tient à préciser qu'il est très conscient du contexte budgétaire difficile du gouvernement et qu'il reconnaît la nécessité pour l'Etat de contrôler davantage l'évolution de son Service de la dette. Le Conseil comprend aussi qu'avec l'importance des intérêts engendrés par la dette d'immobilisation, lesquels s'élèvent maintenant à près de 500M$ par année, le gouvernement songe à réduire ses budgets d'immobilisation.

D'ailleurs, l'an dernier dans son avis sur le plan d'investissements pour la période de 1985-1990 (avis no 84.17), le Conseil avait fini par accepter la proposition gouvernementale de limiter la croissance des enveloppes annuelles à 2,5% par année jusqu'en 1990-91 afin de permettre la construction ou l'acquisition des espaces additionnels

attendus depuis longtemps. Le Conseil considérait qu'un tel sacrifice, consenti par l'ensemble des universités pour une période limitée, était acceptable puisqu'il visait l'atteinte d'un meilleur équilibre des espaces en propriété. Le Conseil faisait également le pari que le gouvernement ferait ultérieurement un effort additionnel pour corriger la situation des équipements scientifiques.

Avec la proposition actuelle du plan d'investissements 1986-1991, le gouvernement enlève aux universités tout espoir de solutionner leurs problèmes d'équipements scientifiques, et de procéder plus normalement à l'entretien et à la réparation des édifices des campus universitaires. En traitant de la même façon tous les réseaux d'enseignement malgré des conditions très différentes, et en appliquant des mesures identiques en ce qui concerne l'indexation des enveloppes annuelles d'immobilisations, le gouvernement finit par être inéquitable envers le réseau universitaire, qui, contrairement aux réseaux primaire, secondaire et collégial, continue de connaître une croissance soutenue de ses clientèles.

Le Conseil estime que la politique de financement des investissements universitaires devrait s'adapter aux particularités du réseau universitaire et non pas se calquer sur celle d'un réseau d'enseignement qui est en situation de surplus d'espaces. Le Conseil constate par ailleurs que ces surplus d'espaces, notamment aux niveaux primaire et secondaire, ont eu pour effet d'inciter le gouvernement à appliquer au réseau universitaire des mesures très conservatrices qui limitent de beaucoup ses possibilités d'acquérir des espaces additionnels, et le maintiennent dans une situation chronique de sous-équipement. L'importance actuelle des budgets de location au niveau universitaire québécois comparativement aux autres niveaux d'enseignement et comparativement aux dépenses de location des universités des autres provinces canadiennes, témoigne bien de cette situation.

Par conséquent le Conseil des universités recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la science:

1° de rejeter la proposition du Conseil du trésor de ne pas accorder d'indexation aux enveloppes annuelles;

2° de maintenir les projets qui sont considérés en parachèvement et d'approuver comme initiative nouvelle le projet de la Station aquicole de l'INRS;

3° d'étudier les moyens d'augmenter rapidement les espaces en propriété;

4° d'accorder un budget spécial pour le renouvellement des équipements scientifiques.

Le Conseil est conscient que ces recommandations auront comme effet d'accroître considérablement les sommes à investir dans les universités. Il demeure cependant convaincu que cela doit être fait en priorité et que des moyens existent pour en assurer le financement, comme le montrent les pratiques d'autres réseaux universitaires nord-américaines. Si cela pouvait être utile, le Conseil pourrait d'ailleurs poursuivre ses études et suggérer des éléments de solution à ce qui reste l'un des aspects les plus sérieux de l'actuelle crise de financement des universités.

ANNEXE STATISTIQUE

Tableau 1

PLAN QUINQUENNAL D'INVESTISSEMENTS DES UNIVERSITES POUR LA PERIODE 1986-1991

Participation du MESS en ('000 $)

		ANNEES ANTERIEURES	1986-1987	1987-1988	1988-1989	1989-1990	1990-1991	Total
Enveloppes annuelles			45 075	45 075	45 075	45 075	45 075	225 375
Equipements scientifiques		5 675	5 280	800	800			12 555
Micro-ordinateurs		2 800	4 200					7 000
Projets en parachèvement								
M.E.C.	- Agrandissement	2 400	800	554				3 744
Montréal	- Construction d'une bibliothèque			3 790				3 790
INRS-Santé	- Relocalisation à Pointe-Claire	1 200	1 932					3 132
Montréal	- Acquisition d'une ferme	620	354					974
UQAM	- Phase II du campus	500	4 000	10 900	17 500	10 000	2 295	45 195
Concordia	- Bibliothèques	155	745	5 400	6 700	4 054		17 054
Polytechnique	- Agrandissement	100	500	2 400	1 736			4 736
UQAM	- Pavillon des Arts IV				1 000			1 000
Initiative nouvelle								
INRS	- Relocalisation de la Station aquicole de Pointe-aux-Pères - 480 m^2 nets		767					767
Provision pour hausse de coûts			-	-	-	-	-	-
TOTAL		13 450	63 653	68 909	72 811	59 129	47 370	325 322

DGERU - DRMF
Le 17 juin 1986

TABLEAU 2 - COMPARAISON DES ENVELOPPES ANNUELLES CALCULEES SELON LES NORMES ET LES ENVELOPPES VERSEES AUX UNIVERSITES DE 1982-1983 A 1990-1991

('000$)

	ENVELOPPES CALCULEES SELON LES NORMES DU MESS		ENVELOPPES ACCORDEES PAR LE CONSEIL DU TRESOR	PRELEVEMENTS SPECIFIQUES	ENVELOPPES DISPONIBLES APRES PRELEVEMENTS	ECART ABSOLU		ECART EN %	
	A		B	C	D=B-C	E=A-D		F=E÷A	
	H1	H2				H1	H2	H1	H2
1982-83	40 366		40 366	4 693	35 673	4 693		-12	
1983-84	42 903		42 903	7 767	35 136	7 767		-18	
1984-85	51 068		43 976	1 599	42 377	8 691		-17	
1985-86	58 034		45 075	3 889	41 186	16 848		-29	
1986-87	62 422		45 075	4 045	41 030	21 392		-34	
1987-88(1)	65 543	68 664	45 075	4 047	41 028	24 515	27 636	-37	-40
1988-89	68 820	75 531	45 075	4 610	40 465	28 355	35 066	-41	-46
1989-90	72 261	83 084	45 075	6 480	38 595	33 666	44 489	-47	-54
1990-91	75 874	91 392	45 075	9 402	35 673	40 201	55 719	-53	-61
TOTAL	537 291	573 464	397 695	46 532	351 163	186 128	222 301	-35	-39

1. A partir de 1987-88, H1 représente une hypothèse de croissance de 5% par année, soit la moitié du taux moyen de croissance des quatre années précédentes et H2 10% par année.

TABLEAU 3 - EVOLUTION DES ESPACES EN PROPRIETE PAR ETUDIANT DE 1976-77 à 1985-86

	Espaces en propriété inventoriés en m2	EETC	Espaces par EETC	Espaces normalisés par EETC
1976-77	978 639	107 471	9,1	9,2
1980-81	1 074 529	128 432	8,4	9,3
1984-85	1 132 176	150 240	7,5	9,3
1985-86	1 150 786*	155 546**	7,4	9,3

* Espaces 1984-85 et ajouts d'espaces approuvés en 1985-86 (18 610,2)

** Estimation d'après les données de l'automne 1985.

TABLEAU 4 - EVOLUTION DE L'ENVELOPPE ANNUELLE POUR L'ENTRETIEN LA RENOVATION ET LES REAMENAGEMENTS DES IMMEUBLES DE 1982-83 A 1986-87

(en 000 $)

	Enveloppe calculée	Enveloppe accordée	Prélèvements	Enveloppe disponible après prélèvements	$/EETC	$/mètres carré brut normalisés
1982-83	16 059	16 059	1 867	14 192	104	7,92
1983-84	16 898	16 898	3 059	13 839	97	7,41
1984-85	19 779	17 032	619	16 413	109	8,29
1985-86	21 501	16 700	1 441	15 259	98	7,44
1986-87	22 074	15 940	1 430	14 510	91	6,85

TABLEAU 5 – EVOLUTION DES ENVELOPPES ANNUELLES POUR LE REMPLACEMENT ET LES ACQUISITIONS D'EQUIPEMENTS MOBILIERS DE 1982–83 A 1986–87

(en 000$)

	Enveloppes calculées	Enveloppes accordées	Prélèvements	Enveloppes disponibles après prélèvements	$/EETC	$/mètres carrés nets normalisés
1982–83	24 307	24 307	2 826	21 481	158	17,62
1983–84	26 005	26 005	4 708	21 297	149	16,77
1984–85	31 289	26 944	980	25 964	173	19,29
1985–86	36 533	28 375	2 448	25 927	167	18,59
1986–87	40 348	29 135	2 615	26 520	167	18,40

TABLEAU 6 - COMPARAISONS DES DEPENSES D'ACHATS (1) DE MOBILIERS ET D'EQUIPEMENTS ENTRE LES PROVINCES CANADIENNES EN 1983-84 ET 1984-85

	1983-84		1984-85	
	000$	$/EETC	000$	$/EETC
Québec	62 477	437	76 310	508
Ontario	113 110	538	114 253	529
Maritimes	22 104	378	23 883	389
Ouest	97 659	578	120 845	691
Canada	295 350	509	335 291	557
Canada moins Québec	232 873	532	258 981	573

Source: Statistiques financières de l'ACPAU 1983-84 et 1984-85.

1) Il s'agit des dépenses pour tous les fonds, soit fonctionnement, investissement, recherche, etc.